



SEJM  
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ  
VI kadencja  
Prezes Rady Ministrów  
DSPA-140-65(3)/09

Warszawa, 16 marca 2009 r.

Pan  
Bronisław Komorowski  
Marszałek Sejmu  
Rzeczypospolitej Polskiej

Przekazuję przyjęte przez **Radę Ministrów stanowisko** wobec komisyjnego projektu ustawy

**- o zmianie ustawy o spółdzielniach  
socjalnych oraz o zmianie niektórych  
innych ustaw (druk nr 1136).**

Jednocześnie informuję, że Rada Ministrów upoważniła Ministra Pracy i Polityki Społecznej do reprezentowania Rządu w tej sprawie w toku prac parlamentarnych.

(-) Donald Tusk

**STANOWISKO RZĄDU**  
**do komisyjnego projektu ustawy o zmianie ustawy o spółdzielniach**  
**socjalnych oraz**  
**o zmianie niektórych innych ustaw (druk sejmowy 1136)**

I. Stanowisko wobec propozycji zmian ustawy o spółdzielniach socjalnych

Wyznaczone kierunki rozwoju gospodarki społecznej, w tym spółdzielni socjalnych, określone w strategicznych dokumentach takich jak: *Strategia Rozwoju Kraju na lata 2007-2015*, oraz *Krajowy Program Zabezpieczenia Społecznego na lata 2006-2008*, upoważniają Radę Ministrów do poparcia działań zmierzających do modyfikowania rozwiązań prawnych sprzyjających tworzeniu warunków wsparcia dla tych podmiotów.

Nowe podmioty ekonomii społecznej, w tym spółdzielnie socjalne na trwałe wpisały się już w katalog instytucji działających na rzecz pomocy osobom zagrożonym wykluczeniem społecznym. Kilkuletni okres funkcjonowania rozwiązań prawnych w obszarze spółdzielczości socjalnej, a szczególnie czas po uchwaleniu w dniu 27 kwietnia 2006r. ustawy o spółdzielniach socjalnych spowodował, że w Krajowym Rejestrze Sądowym odnotować można było na koniec 2007r. ponad 140 takich podmiotów, przy czym wiadomym jest, iż część z nich z ogromnymi problemami jeszcze nie rozpoczęła swej działalności.

Wskazana w uzasadnieniu do projektu argumentacja dotycząca warunków rozwoju spółdzielni socjalnych, w tym szczególnie wsparcie infrastrukturalne i partnerstwa lokalne (w tym partnerstwa Equal) przyczyniły się w znacznym stopniu do wzmocnienia roli i funkcji spółdzielni socjalnych. Należy jednak pamiętać również o potrzebie stosowania komplementarności usług doradczych. W końcowym efekcie działań niektórych partnerstw Equal, zabrakło przygotowania spółdzielców między innymi do: monitorowania lokalnego rynku usług, analizowania bieżącego profilu działalności, podejmowania decyzji o restrukturyzacji usług, przygotowania się do procesów upadłościowych lub łączenia kilku spółdzielni oraz prowadzenia lustracji. Uzupełnieniem działań partnerstw Equal były inicjatywy ministra właściwego ds. zabezpieczenia społecznego wpisane w program „Wspieranie rozwoju spółdzielczości socjalnej”. Przykładem jest rok 2008, w którym to organizując ogólnopolski konkurs na funkcjonowanie ośrodków wsparcia spółdzielni socjalnych (tzw. OWSS), preferowano oferty zawierające pakiet doradczy w zakresie pomocy w restrukturyzacji profilu działalności poszczególnych spółdzielni, co bezpośrednio

zapobiegało upadłości „krótko działających” spółdzielni socjalnych a jednocześnie podtrzymywało motywację członków spółdzielni do utrzymania własnych miejsc pracy.

Na tym tle, Rząd Rzeczypospolitej Polskiej **popiera projekt nowelizacji ustawy o spółdzielniach socjalnych, przy spełnieniu jednak pewnych, podstawowych warunków, którymi są:**

1. Utrzymanie spółdzielczego charakteru tych podmiotów na rynku pracy, co przejawia się w kilku pryncypialnych zasadach tej działalności, w tym:

a) społeczny charakter gospodarki finansowej tego podmiotu wyrażający się przeznaczaniem nadwyżki bilansowej decyzją walnego zgromadzenia na cele związane z reintegracją zawodową i społeczną lub na działalność kulturalno-oświatową oraz na zwiększenie funduszu zasobowego i inwestycyjnego,

b) spółdzielczy charakter zarządzania podmiotem i spółdzielcza odpowiedzialność za jego funkcjonowanie.

2. Nie stwarzanie zbyt daleko idących dysproporcji w systemie wsparcia dla osób bezrobotnych podejmujących decyzje o rozpoczęciu własnej działalności gospodarczej, a więc warunków zbytniego „faworyzowania” niektórych podmiotów rynku pracy wobec innych formuł prowadzenia działalności gospodarczej.

3. Skorelowanie niektórych proponowanych rozwiązań w projekcie nowelizacji ustawy o spółdzielniach socjalnych z wymogami prawa wspólnotowego, co w szczególności dotyczy uznawania spółdzielni socjalnych, prowadzących działalność gospodarczą za przedsiębiorców oraz zakresu udzielnej przez państwo pomocy publicznej dla nich, a więc nie przysparzania warunków korzystniejszych od oferowanych na rynku.

### **I.1 Stosowanie do spółdzielni socjalnych przepisów ustawy o działalności pożytku publicznego i o wolontariacie**

Konieczne jest przypomnienie, że pojęcie *przedsiębiorcy* na gruncie wspólnotowego prawa konkurencji zostało ukształtowane przez orzecznictwo Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (ETS) oraz Sądu Pierwszej Instancji (SPI). Za przedsiębiorcę **uznaje** się każdą jednostkę prowadzącą działalność gospodarczą, bez względu na jej status oraz źródło finansowania (opinia nr 18/2008/Msz z dnia 7 października 2008r Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, znak: DDO-500-27 (2) / 08/Msz/IF – por. orzeczenie ETS z dnia 22 kwietnia 1991r. Klaus Höfner i Fritz Elsner przeciwko Macroton GmbH C-41/90).

Na status przedsiębiorcy w prawie wspólnotowym nie mają wpływu regulacje prawa krajowego. Podmiot, któremu prawo krajowe nie przyznaje statusu przedsiębiorcy, będzie za niego uważany według przepisów prawa wspólnotowego jeśli prowadzi działalność gospodarczą, przez którą z kolei rozumie się zgodnie z orzecznictwem ETS oferowanie towarów i usług na rynku. Reguły konkurencji stosuje się do wszelkich form działalności polegającej na oferowaniu usług, wytwarzaniu towarów (opinia nr 18/2008/Msz z dnia 7 października 2008r Prezesa Urzędu Ochrony Konkurencji i Konsumentów, znak: DDO-500-27 (2) / 08/Msz/IF – por. orzeczenie SPI z dnia 14 lipca 1994, Herlitz AG przeciwko Komisji, T-66/02), a także do działalności nieodpłatnej i nienastawionej na zysk. ETS uznał, iż dany podmiot zaangażowany w działalność gospodarczą, w świetle prawa wspólnotowego może być uznany za przedsiębiorcę, nawet wówczas gdy nie prowadzi działalności gospodarczej w celu osiągnięcia zysku. W takim przypadku konieczne jest ustalenie czy prowadzona działalność może podlegać normalnym zasadom gry rynkowej, a więc, czy może być wykonywana przez podmiot tzw. komercyjnego sektora gospodarki.

Dlatego też, przewidziana w projekcie ustawy zmiana – projekt art.1 pkt 6 w zakresie przepisu art.8 ust. 2 ustawy o spółdzielniach socjalnych – dotycząca rozszerzenia charakteru działalności spółdzielni socjalnych o odpłatną statutową działalność nie będzie miała wpływu na uznanie spółdzielni socjalnej za przedsiębiorcę w rozumieniu prawa wspólnotowego. Działalność spółdzielni socjalnych ma dwojaki charakter (mimo, że przepis art. 2 ust.1 ustawy o spółdzielniach socjalnych wskazuje, że działania spółdzielni socjalnej nie są wykonywane w ramach prowadzonej przez nią działalności gospodarczej w rozumieniu przepisów ustawy z dnia 2 lipca 2004r. o swobodzie działalności gospodarczej), co oznaczać może w praktyce trudności w ocenie, czy określone działanie jest wykonywaniem działalności gospodarczej, czy nie. Kryterium odpłatności, jakie przyjęto w propozycji art. 8 ust. 2 może okazać się z punktu widzenia prawa wspólnotowego za niewystarczające.

## **I.2 Możliwość tworzenia spółdzielni socjalnych przez gminy lub organizacje pozarządowe**

Zamysł rozszerzenia katalogu „założycieli spółdzielni socjalnych” w kontekście procesu rozwoju tych podmiotów na rynku pracy jest cenny. Prezentowany w uzasadnieniu do projektu nowelizacji argument o trudnym początkowym okresie funkcjonowania spółdzielni socjalnej jest argumentem przekonującym, jednakże należy zwrócić uwagę na kilka istotnych wątpliwości.

**I.2.1** *Wątpliwość pierwsza*, związana jest z propozycją wnoszenia udziałów przez gminę lub organizację pozarządową. Propozycja ujęta w art.1 pkt 3 projektu odnośnie regulacji **art. 5a ust. 4** ustawy o spółdzielniach socjalnych dotyczy przeniesienia lub obciążenia własności rzeczy lub innych praw, a także na dokonywaniu innych świadczeń na rzecz spółdzielni socjalnej, w tym świadczeń przez wolontariuszy lub pracowników jednostek samorządu terytorialnego. Z tej propozycji nie wynika jednoznacznie, czy chodzi o objęcie udziałów w rozumieniu przepisów prawa spółdzielczego, czy raczej o „udział”, rozumiany jako zaangażowanie gminy lub organizacji pozarządowej w prowadzenie spółdzielni. Proponowane rozwiązanie budzi wątpliwość w kontekście przepisu art. 16 § 1 Prawa Spółdzielczego, gdzie warunkiem członkostwa jest zadeklarowanie udziałów, wnoszonych w pieniądzu lub innej wartości majątkowej (**aport przeliczany jest na kwotę pieniężną**). Mając na uwadze fakt, że świadczenie pracy oraz usług na charakter niemajątkowy (dopiero roszczenie o wynagrodzenie ma charakter majątkowy), to wątpliwością jest wnoszenie wkładu przez gminę lub organizację pozarządową właśnie w takiej formie. Ponadto, nie do końca jest jasna sytuacja w przypadku udziałów wniesionych w formie użyczenia lub użytkowania, czy też polegających na wnoszeniu świadczeń a problemu pokrywania strat spółdzielni socjalnej. Przepisy prawa spółdzielczego wskazują na odpowiedzialność członka spółdzielni w przypadku powstania strat w jej działalności.

**I.2.2** *Wątpliwość druga*, związana z udziałami gminy lub organizacji pozarządowej odnosi się do kwestii pomocy publicznej udzielanej spółdzielni socjalnej. Chodzi o ocenę zaangażowania gminy w tworzenie spółdzielni socjalnej (zaangażowania kapitałowego). Prawo pomocy publicznej nie zabrania tworzenia przedsiębiorstw z udziałem kapitału publicznego, jednakże ocena zaangażowania władz publicznych uzależniona jest od warunków na jakich następuje wniesienie kapitału i objęcie udziałów. Zasady wnoszenia środków publicznych są określone w komunikacie Komisji Europejskiej – *stosowanie art. 92 i 93 Traktatu EWG do udziałów władz publicznych (Biuletyn KE 9-1984)*. Środki publiczne wnoszone do przedsiębiorstw nie będą traktowane jako pomoc publiczna jeśli spełnione zostaną określone warunki – tzw. *test prywatnego inwestora*. W teście tym, nastawienie inwestora publicznego na osiągnięcie jedynie rozsądnego zwrotu z zainwestowanego kapitału nie jest wystarczające do spełnienia testu. W szczególności, testu tego nie spełni dofinansowanie udzielone przez inwestora publicznego przedsiębiorcy, który nawet w długim okresie nie jest w stanie odzyskać rentowności i stabilności finansowej. Należy również zauważyć, że inwestor prywatny (spółdzielnia socjalna) nie uwzględnia w swoich decyzjach

okoliczności społecznych. W związku z tym, nie uwzględnia się w *teście prywatnego inwestora* takich kosztów jakie poniósłby inwestor publiczny jako organ władzy publicznej w związku z prowadzoną przez państwo polityką socjalną, regionalną, czy sektorową.

Biorąc pod uwagę szczególne cele spółdzielni socjalnej (cele reintegracyjne) oraz fakt, że działalność prowadzona jest nie dla zysku (podział nadwyżki bilansowej), nie możliwe jest wykazanie, iż zaangażowanie kapitałowe gminy następuje na warunkach rynkowych, możliwych do zaakceptowania przez inwestora prywatnego. Innymi słowy, wniesienie udziałów przez gminę należy uznać za pomoc publiczną. Ani z projektu ustawy ani z uzasadnienia nie wynika wprost, że takie działanie gminy może być uznane za zgodne z regułami wspólnego rynku. Za takimi wątpliwościami przemawia również fakt, że wsparcie dla założycieli spółdzielni socjalnych udzielane z Funduszu Pracy traktowane jest jako pomoc *de minimis*, zgodnie z przepisami rozporządzenia Komisji (WE) nr 1998/2006 z dnia 15 grudnia 2006r. w sprawie stosowania art. 87 i 88 Traktatu do pomocy *de minimis* (Dz. Urz. UE L 379 z 28.12.2006, str. 5).

**I.2.3 Wątpliwość trzecia**, dotyczy propozycji przekazywania udziałów gminy lub organizacji pozarządowej – propozycja art.1 pkt 3 projektu odnośnie przepisu **art. 5a ust. 3** ustawy o spółdzielniach socjalnych. Z samej istoty udziały członkowskie nie mogą być przedmiotem obrotu, gdyż są nierozdzielnie związane z członkiem spółdzielni, który wniósł udział. Udziały byłemu członkowi w myśl prawa spółdzielczego (przepis art. 21 oraz **art. 26** ustawy z dnia 16 września 1982 r. Prawo spółdzielcze) zwracane są w formie pieniężnej. Proponowany przepis nie precyzuje kiedy i na jakich warunkach może nastąpić przekazanie udziału posiadanego przez gminę lub organizację pozarządową. Ponadto, przepisy prawa spółdzielczego ograniczają możliwość dysponowania wniesionym udziałem. Po uzyskaniu osobowości prawnej przez spółdzielnię socjalną (wpis do KRS), podmiot ten staje się podmiotem prawa cywilnego, w tym również prawa własności. Z chwilą wniesienia udziałów stają się one częścią majątku spółdzielni, a w konsekwencji mieniem cudzym, także dla członka spółdzielni. Stosunki między członkami a zrzeszającymi ich spółdzielniami w odniesieniu do majątku regulują normy prawa rzeczowego (księga druga kodeksu cywilnego „Własność i inne prawa rzeczowe”) i nie podlegają przepisom o współwłasności. Z powyższego wynika, że gmina (też organizacja pozarządowa) mogłaby przekazać wniesiony do spółdzielni udział dopiero po wystąpieniu ze spółdzielni socjalnej. W projekcie brak jest szczegółowych przepisów dotyczących zasad „przekazywania udziałów” przez gminę a ponadto, aby nie doszło do udzielania pomocy publicznej przekazanie tych udziałów

powinno nastąpić na zasadach rynkowych. Proponowane przepisy nie gwarantują tego, lecz wręcz przeciwnie wskazują na preferencyjne warunki. Przykładem jest propozycja „użyczenia”, jako umowa nieodpłatna. Ta propozycja wyklucza możliwość „rynkowego” przekazania udziałów przez gminę, co oznacza jednoznacznie na udzielenie pomocy publicznej.

W projekcie zmian ustawy o spółdzielniach socjalnych brak jest przepisów pozwalających stwierdzić zgodność przedmiotowej pomocy z regułami wspólnego rynku. W tym miejscu konieczne jest wprowadzenie zmian.

**I.2.4** *Wątpliwość czwarta*, wymagająca wyjaśnienia w proponowanych zmianach do ustawy

o spółdzielniach socjalnych to problematyka ograniczenia minimalnej liczby osób prawnych jako założycieli spółdzielni socjalnej do 2 osób prawnych, a nie jak jest w regułach Prawa Spółdzielczego – 3 osób prawnych. Brak wyjaśnienia intencji budzi wątpliwość w zakresie spółdzielczych procedur statutowych odnoszących się do procesu zarządzania podmiotem - podejmowania kolegialnych decyzji.

### **I.3** **Możliwość uzyskania wsparcia o charakterze finansowym przez spółdzielnie socjalne**

**I.3.1** Propozycja rozszerzenia zakresu zwolnień od opłat sądowych zaprezentowana w przepisie art.1 pkt 4 projektu odnoszącym się do przepisu art.6 ust 3 ustawy o spółdzielniach socjalnych jest rozwiązaniem, które winno sprzyjać rozwojowi działalności tego podmiotu. Ponieważ uzależniono tą propozycję od zmiany przepisu **art.15 ust. 3** ustawy o spółdzielniach socjalnych, który dotyczy kwalifikowania takich zwolnień do pomocy publicznej *de minimis* należy uznać, że nie będzie to niezgodne ze wspólnotowymi prawami równego traktowania podmiotów.

**I.3.2** Propozycja zwiększenia możliwości korzystania z refundacji ze środków Funduszu Pracy składek na ubezpieczenie rentowe, chorobowe i emerytalne, to kolejne ułatwienie dla prowadzenia spółdzielni socjalnej oraz funkcjonowania jej w pierwszym okresie rozwoju. Propozycja **art. 12 ust. 3 a** wprowadza możliwość dokonywania refundacji składek na ubezpieczenia społeczne w pełnej wysokości przez okres 36 miesięcy oraz w połowie wysokości przez okres dodatkowych 18 miesięcy, a także objęcie taką formą wsparcia nie tylko osób zagrożonych wykluczeniem społecznym, ale wszystkich zatrudnionych w spółdzielni socjalnej. Proponowane rozwiązanie nie jest akceptowane nie tylko z powodu wydłużonego okresu refundacji składek oraz braku określenia górnego limitu

finansowania tj. poziomu wynagrodzenia, od którego finansowana byłaby część odpowiadająca składkom na ubezpieczenie społeczne, ale również z powodu rozszerzania kręgu podmiotów, do których adresowana jest ta forma pomocy. Ponieważ, refundacja ta została zakwalifikowana do pomocy publicznej *de minimis* – proponowany przepis art. 12 ust. 3d ustawy o spółdzielniach socjalnych - koniecznym jest rozszerzenie treści delegacji do wydania rozporządzenia określającego wzór wniosku o refundację oraz tryb jej dokonywania o sformułowanie: „*oraz konieczności zapewnienia zgodność udzielania wsparcia z warunkami dopuszczalności pomocy de minimis*”.

**I.3.3** Propozycja wprowadzenia rozwiązań związanych z uzyskiwaniem wsparcia ze środków Funduszu Pracy będąca wielokrotnie wyższym uprzywilejowaniem wobec osób bezrobotnych chcących prowadzić własną działalność gospodarczą nie jest akceptowana, bowiem koliduje ona z zasadą równych szans grup osób bezrobotnych, które korzystają ze wsparcia Funduszu Pracy.

**I.3.4** Wobec proponowanych rozwiązań przepisu art.1 pkt 8 projektu odnoszącego się do przepisu art. 15 ust.1 ustawy o spółdzielniach socjalnych - wsparcie działalności socjalnej ze środków budżetu państwa lub ze środków budżetu jednostki samorządu terytorialnego - wątpliwość budzi brak precyzyjnego wskazania jaki organ ma udzielać takiej pomocy na zasadach *de minimis*. W proponowanych rozwiązaniach wskazano jedynie rozwiązanie polegające na wydawaniu zaświadczenia przez organ udzielający wsparcia. Wątpliwość budzi kwestia, czy ten przepis ma stanowić samoistną podstawę prawną udzielania pomocy przez wszelkie organy dysponujące środkami budżetu państwa lub samorządu terytorialnego, czy też przepis ten ma posiadać charakter „informacyjny”, zaś do udzielania pomocy niezbędna będzie konkretna podstawa określona w przepisach szczegółowych. Podobne wątpliwości związane są propozycją udzielania wsparcia finansowego ze środków Europejskiego Funduszu Społecznego. Ponadto, w katalogu proponowanego wsparcia ze środków budżetowych pojawiło się pojęcie „kredyt”, które winno zostać usunięte. Ważnym elementem propozycji zmian jest odniesienie się do skutków finansowych dla budżetu państwa i budżetów jednostek samorządu terytorialnego (wpływ na wydatki budżetowe).

## **I.4 Problematyka tworzenia spółdzielni socjalnych przez osoby fizyczne, zatrudniania pracowników oraz struktur organizacyjnych**

**I.4.1** Przyjęte rozwiązania ustawy o spółdzielniach socjalnych skierowane były wobec określonej kategorii osób na rynku pracy, chcących tworzyć własne miejsca pracy. Proces przygotowywania tych osób do ponownego pełnienia ról społecznych i zawodowych



powiązany był z rozwiązaniami ustawy o zatrudnieniu socjalnym i przypisaną rolę dla takich podmiotów jak: centra integracji społecznej, kluby integracji społecznej, ośrodki pomocy społecznej oraz urzędy pracy. Wprowadzenie nowej reguły prawnej umożliwiającej tworzenie spółdzielni socjalnych przez osoby inne niż wskazane w art. 4 ust. 1 ustawy o spółdzielniach socjalnych (nawet z ograniczeniem do 50% ogólnej liczby założycieli) budzi poważne wątpliwości, albowiem proponowana grupa osób, jako „nowi założyciele” kieruje się innymi celami (najczęściej przesłanki ekonomiczne) niż osoby, których łączy wspólna sytuacja życiowa określana ogólnym pojęciem „wykluczenia społecznego”. W tym miejscu, zachodzi obawa o zachowanie odpowiednich relacji społecznych w spółdzielczym charakterze zarządzania podmiotem jakim jest spółdzielnia socjalna.

**I.4.2** Zamiar odstąpienia od powoływania rad nadzorczych w spółdzielniach socjalnych, w których liczba członków nie przekroczy określonego limitu jest propozycją, która winna służyć jako ułatwienie działania organizacyjno-proceduralnego. Jednakże, uzasadnionym jest sprecyzowanie propozycji przepisu art.1 pkt 5 projektu w związku z przepisem art. 7 ust. 2 ustawy o spółdzielniach socjalnych. Kwestia nie powoływania rad nadzorczych w takich spółdzielniach socjalnych powinna być ujmowana w postanowieniach statutu spółdzielni socjalnej.

**I.4.3** Popierając propozycję uelastycznienia form zatrudniania w spółdzielni socjalnej, wydaje się wystarczającym wskazanie, że liczba pracowników spółdzielni socjalnej będących osobami, o których mowa w art. 4 ust 1 nie może być niższa niż 50% ogółu zatrudnionych w spółdzielni. Zakres takiej regulacji obejmowałiby zarówno osoby zatrudnione na podstawie spółdzielczej umowy o pracę, jak i osoby zatrudniane na innych podstawach. Natomiast w odniesieniu do członków spółdzielni nie będących jej pracownikami analogiczny zakaz wynika z projektowanego przepisu art. 4 ust. 2 pkt 1.

## **I.5 Problematyka likwidacji spółdzielni socjalnych**

Rozwiązania zaproponowane w przepisie art.1 pkt 10 projektu odnoszące się do przepisów art. 19 ust. 2 oraz art. 19 ust. 3 ustawy o spółdzielniach socjalnych budzą kilka wątpliwości.

Nie jest jasne, dlaczego w odniesieniu do spółdzielni, które korzystały ze środków publicznych na założenie podmiotu wprowadza się regulacje szczególne odnoszące się do kwestii podziału majątku likwidowanej spółdzielni socjalnej pomiędzy jej członków, a nie

odwołuje się do rozwiązań zawartych w przepisie art. 125 § 5, 5a i 6 Prawa Spółdzielczego. Majątek pozostały po zaspokojeniu należności dzieli się między członków spółdzielni tylko wtedy, gdy stanowi tak uchwała walnego zgromadzenia, natomiast w przypadku braku takiej uchwały likwidator przekazuje pozostały majątek na cele spółdzielcze lub społeczne. Dla przypadku spółdzielni socjalnych do rozważenia pozostaje kwestia ewentualnego ograniczenia zakresu swobody likwidatora spółdzielni poprzez wskazanie kategorii podmiotów, którym majątek taki mógłby zostać przekazany analogicznie do projektowanej zmiany art. 19 ust. 3.

Niejasność budzi przepis art. 19 ust. 3, jako szczególna regulacja. Innymi słowy, czy rozwiązanie przepisu art. 19 ust. 3 będzie miało zastosowanie jedynie do spółdzielni, które nie korzystały ze środków publicznych na założenie spółdzielni, czy też możliwe jest również zastosowanie jego do spółdzielni, które z takich środków korzystały. W tym drugim przypadku winien jednak następować zwrot. Chodzi przecież o środki publiczne.

***Wniosek końcowy do projektu zmian ustawy o spółdzielniach socjalnych:***

***Wobec przedstawionych propozycji zmian budzących szereg wątpliwości zwłaszcza w kontekście zasad wspólnotowego prawa, zakresu i rodzaju pomocy publicznej oraz zachowania niektórych reguł spółdzielczości (dysponowanie udziałami, prawa majątkowe), projekt nowelizacji ustawy o spółdzielniach socjalnych wymaga dopracowania oraz sformułowania dokładniejszych wyjaśnień w uzasadnieniu.***

## II. Stanowisko wobec propozycji zmian innych ustaw - Ustawa o rachunkowości

Propozycja art. 2 projektu – nie może zostać poparta w kontekście dokonania zmian w przepisie art. 2 ust. 1 pkt 2 ustawy z dnia 29 września 1994 r. o rachunkowości (Dz. U. z 2002 r., Nr 75, poz. 694 z późn. zm.).

Spółdzielnie socjalne będące osobami prawnymi powinny stosować zasady rachunkowości określone w przytoczonej ustawie. Przepisy o rachunkowości zawierają szereg uproszczeń w prowadzeniu ksiąg dla małych jednostek. Działalność spółdzielni socjalnych może być wsparta ze środków budżetu państwa lub środków budżetu jednostki samorządu terytorialnego. Wymaga to prawidłowego rozliczenia i kontrolowania wydatkowania tych środków (jednostki korzystające z dotacji lub subwencji budżetowych powinny prowadzić

księgi rachunkowe – por. art. 2 ust. 1 pkt 7 ww. ustawy o rachunkowości). Podatkowa księga przychodów i rozchodów jest ewidencją podatkową, a nie ewidencją służącą przedstawieniu sytuacji majątkowej i finansowej jednostki. Wprowadzenie propozycji art. 2 spowodowałoby również, że regulacje art. 9, art. 10 i art. 11 ustawy z dnia 27 kwietnia 2006 r. o spółdzielniach socjalnych (Dz. U. Nr 94, poz. 651), przesądzające o zastosowaniu przepisów ustawy o rachunkowości do spółdzielni socjalnych – nie byłyby możliwe do wykonania,

***Wniosek końcowy do projektu zmian ustawy o rachunkowości:***

***Konieczna ponowna analiza propozycji w kontekście obowiązujących zasad rachunkowości małych podmiotów.***

III. Stanowisko wobec propozycji zmian innych ustaw

III.1 Zmiany w ustawie o zatrudnieniu socjalnym

III.1.1 **Zmiana definicji świadczenia integracyjnego** oraz podniesienie jego wysokości niesie za sobą skutki finansowe dla Funduszu Pracy. Rząd nie akceptuje propozycji wydłużenia okresu uprawniającego do otrzymywania świadczenia integracyjnego o czas uczestnictwa w zajęciach reintegracji zawodowej, a także podniesienia jego wysokość do poziomu 140% zasiłku dla bezrobotnych, bowiem podwyższenie wysokości zasiłku dla bezrobotnych już wpłynęło bezpośrednio na podwyższenie kwoty świadczenia integracyjnego.

III.1.2 **Zmiana definicji oraz form „zatrudnienia wspieranego”** a zwłaszcza regulacje proponowane w art. 16a ustawy o zatrudnieniu socjalnym są niejasne wobec zastosowania niektórych pojęć, na przykład, iż „w ramach związku spółdzielczego lub organizacji pozarządowej może być realizowane zadanie (...) polegające na: (...) doradztwie prawnym, finansowym marketingowym i edukacyjnym (...), wsparciu finansowym w formie dotacji dla osób chcących podjąć, lub które podjęły działalność w formie spółdzielni socjalnej (...)”.

Niezbędne jest również precyzyjne określenie zakresu zadań wymienionych a przepisie **art. 16a ust. 1 pkt 1-4** ustawy o zatrudnieniu socjalnym. Dla przykładu: o doradztwie finansowym jest mowa w pkt 1, 2. Nie jest jasne na czym polega doradztwo prawne i finansowe wymienione w pkt 2 od świadczenia usług w zakresie finansowym i prawnym, o których mowa w pkt 4.

Dodatkowo, należy zwrócić uwagę na fakt rozszerzenia definicji „zatrudnienia wspieranego” o **pojęcie zajęć w zakresie reintegracji zawodowej u pracodawcy**. Oznacza to, iż proponowana konstrukcja definicji mianem zatrudnienia wspieranego określa również formy aktywizacji zawodowej nie łączące się z nawiązaniem stosunku pracy, takie jak **staże i przygotowanie zawodowe** realizowane w ramach zajęć w zakresie reintegracji zawodowej u pracodawcy.

Rząd nie akceptuje propozycji zastąpienia możliwości refundacji wynagrodzenia w ramach zatrudnienia wspieranego, możliwością kierowania na staże lub przygotowanie zawodowe tym bardziej, że w uzasadnieniu podano potrzebę ominięcia przepisów dotyczących pomocy publicznej. Ponadto należy zauważyć, że w znowelizowanej ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, instytucja przygotowania zawodowego w miejscu pracy została zastąpiona zupełnie nowym instrumentem w postaci przygotowania zawodowego dorosłych.

III.1.3. Wprowadzenie możliwości otrzymania przez CIS **dofinansowania ze środków Funduszu Pracy usług i instrumentów rynku pracy** zmierzających do reintegracji zawodowej i społecznej koliduje z przepisami ustawy o promocji zatrudnienia i instrumentach rynku pracy, która nie przypisuje instrumentom i usługom rynku pracy funkcji reintegracyjnej.

III.1.4. **Wydłużenie okresu** realizacji indywidualnego programu zatrudnienia socjalnego. Rząd nie akceptuje propozycji zapisu określającego, iż zakończenie realizacji programu następuje w okresie 6 miesięcy po dniu, w którym uczestnik podjął zatrudnienie (...). Brak jest racjonalnego uzasadnienia, dla którego w okresie wykonywania pracy tj. **w czasie, w którym przysługuje prawo do co najmniej minimalnego wynagrodzenia** za pracę bądź w przypadku prowadzenia działalności gospodarczej, osoba jest traktowana jako uczestnik programu, w czasie którego otrzymuje świadczenie integracyjne.

#### III.1.5. **Zmiany zapisów dotyczących zatrudnienia wspieranego**

Przedstawione propozycje zmian nie są akceptowane, bowiem:

a) konstrukcja przepisu dotyczącego form realizacji zatrudnienia wspieranego jest wewnątrznie sprzeczna i wprowadza **bałagan kompetencyjny**. Zaproponowane formy zatrudnienia wspieranego **nie mają charakteru „zatrudnienia”**, stanowią natomiast formy wsparcia, które uczestnik CIS powinien uzyskać na wcześniejszym etapie reintegracji społecznej i zawodowej.

b) projekt **powiela** określone w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy instrumenty rynku pracy (staż i przygotowanie zawodowe w miejscu pracy inicjowane przez starostę i finansowane z Funduszu Pracy) i **wskazuje innego realizatora**, tj. kierownika CIS, OPS i PCPR. Staże i przygotowanie zawodowe stanowią podstawowe narzędzia aktywizacji zawodowej osób bezrobotnych wdrażane przez powiatowe urzędy pracy, dlatego wprowadzenie możliwości stosowania tych instrumentów przez inne podmioty może spowodować sytuację, w której **żadna z instytucji nie będzie czuła się właściwa do udzielenia pomocy** osobie zagrożonej wykluczeniem społecznym.

Inną kwestią pozostaje propozycja przepisu **art. 16a ust. 1 pkt 3** ustawy o zatrudnieniu socjalnym, który dotyczy udzielania dotacji osobom prowadzącym działalność w formie spółdzielni socjalnej. Działalność gospodarczą prowadzi spółdzielnia socjalna, a nie członek spółdzielni.

W proponowanych zmianach brak jest przepisów zapewniających, iż wsparcie przewidziane w przepisie art. 16a ustawy o zatrudnieniu socjalnym będzie zgodne z przepisami o pomocy publicznej.

***Wniosek końcowy do projektu zmian ustawy o zatrudnieniu socjalnym:***

***Rząd nie akceptuje zmian dotyczących reintegracji zawodowej i zatrudnienia wspieranego, w proponowanym kształcie z powodu uwag zgłoszonych powyżej. Konieczne jest doprecyzowanie propozycji rozwiązań prawnych, mimo że intencją ich wprowadzenia jest stworzenie lepszych między innymi możliwości wykorzystania środków EFS w Programie Operacyjnym „Kapitał Ludzki na lata 2008-2013”.***

IV. Stanowisko wobec propozycji zmian innych ustaw - Ustawa Prawo zamówień publicznych

Propozycja art.4 projektu ustawy – proponowane rozwiązania polegające na wprowadzeniu dodatkowego kryterium do oceny ofert (*zatrudnianie przez wykonawcę co najmniej 50% osób, o których mowa w ustawie o zatrudnieniu socjalnym*) powoduje niezgodność z prawem wspólnotowym.

Dyrektywa 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie koordynacji procedur udzielania zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi w art. 53, w którym mowa o kryteriach udzielenia zamówienia nie przewiduje takiego rodzaju kryterium. Zgodnie z postanowieniami ww. dyrektywy zamówienia udziela się na podstawie

oferty najkorzystniejszej ekonomicznie z punktu widzenia zamawiającego, biorąc pod uwagę m.in. takie kryteria jak cena, wartość techniczna, koszty użytkowania itp. lub wybiera się tą ofertę, która jest najkorzystniejsza cenowo.

Ponadto, dyrektywa reguluje też kwestię kwalifikacji podmiotowej oferenta - jego predyspozycje do prowadzenia działalności zawodowej, sytuację ekonomiczną i finansową oraz kwalifikacje techniczne, nie ma tu mowy o jakimkolwiek innym kryterium.

Propozycja nałożenia na oferenta obowiązku zatrudniania 50% osób, o których mowa w przepisach o zatrudnieniu socjalnym jest wyjściem poza ramy przewidziane przez dyrektywę i jest ingerencją w strukturę podmiotową oferenta nie wspominając co tym, że nałożenie takiego ograniczenia może w znaczący sposób ograniczyć konkurencję pomiędzy podmiotami ubiegającymi się o zamówienie.

Nie stoi jednak na przeszkodzie możliwość wprowadzenia innych rozwiązań sprzyjających aktywizacji zawodowej grup, które są dopuszczalne z punktu widzenia prawa wspólnotowego. Przepis art. 26 Dyrektywy 2004/18/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 31 marca 2004 r. w sprawie koordynacji procedur udzielenia zamówień publicznych na roboty budowlane, dostawy i usługi dopuszcza ustalenie przez zamawiającego takich warunków realizacji zamówienia, które umożliwią uwzględnianie kwestii społecznych.

***Wniosek końcowy do projektu zmian ustawy Prawo zamówień publicznych:***

***Problem wprowadzenia dodatkowych kryteriów do oceny ofert powinien zostać ponownie przeanalizowany z uwzględnieniem możliwości, o których mowa w przepisie art. 26 Dyrektywy 2004/18/WE..***

V. Stanowisko wobec propozycji zmian innych ustaw - Ustawa o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy

Propozycja polegająca na dodaniu nowego przepisu ust. 1a w art. 46 – co daje podstawę do finansowania przez starostę ze środków Funduszu Pracy kosztów pomocy prawnej, konsultacji i doradztwa związanych z podjęciem działalności gospodarczej przez osoby bezrobotne, jest tożsama jak w przypadku określonym w art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy, z tym jednak, że pomoc, o której mowa, miałyby dotyczyć – jak wynika to z treści przepisu - osób bezrobotnych na etapie poprzedzającym podjęcie działalności gospodarczej, zgłaszających dopiero taki zamiar.

Nie jest jasne, w jakiej konkretnie formie miałyby być świadczona pomoc. Wydaje się, że w grę mogą wchodzić różne jej formy (np. opłacanie kancelarii prawnej, do której kierowani byliby zainteresowani). Gdyby jednak chodziło o zwrot faktycznie poniesionych przez bezrobotnego wydatków lub formę zaliczki na ich opłacenie przez bezrobotnego, sytuacja byłaby w dużej części analogiczna do tej, o której mowa w art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy. Odpowiednio też, należałoby odnieść się do niej z punktu widzenia podatku dochodowego. Ponieważ pomoc na cele, o których mowa w art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy podlega zwolnieniu od podatku dochodowego od osób fizycznych na podstawie art. 21 ust. 1 pkt 121 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych, podobnie należałoby zwolnić z podatku dochodowego od osób fizycznych pomoc, o której mowa w projektowanym ust. 1a w art. 46 ustawy. Wydaje się, że jest to kontynuacja już przyjętego rozwiązania.

Należałoby zatem dokonać zmiany treści art. 21 ust. 1 pkt 121 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

Należy jednak zwrócić uwagę na istotną zmianę treści art. 46 ust. 1 pkt 2 ustawy o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy. Poza tym, że w znacznym stopniu wzrastają wskaźniki ustalania wielkości pomocy, treść tego przepisu ulega istotnym zmianom, z których część ma niewątpliwie zamierzony charakter merytoryczny, jak np. możliwość przyznania pomocy grupie bezrobotnych, czy rozszerzenie zakresu pomocy na koszty wyposażenia lub doposażenia stanowiska pracy. Wadliwa redakcja tego przepisu utrudnia przy tym jego ocenę. Jeśli jednak jest mowa o doposażeniu stanowisk pracy, to należałoby rozumieć przez to stanowiska pracy już istniejące. Trudno w takiej sytuacji mówić już o podejmowaniu przez bezrobotnego działalności gospodarczej, szczególnie jeżeli stanowisko pracy miałyby funkcjonować w ramach istniejącej spółdzielni socjalnej. Trudno również wskazywać jako cel i egzekwować wykorzystanie środków przyznanych bezrobotnemu na pokrycie wydatków, które *de facto* musi ponieść spółdzielnia socjalna. Projektodawca nie uregulował też sytuacji, w której miałyby dojść do zwrotu uzyskanych środków, a stroną umowy jest grupa osób bezrobotnych. Proponowane nowe brzmienie omawianego przepisu nasuwa więc wiele wątpliwości, które nie będą obojętne także z punktu widzenia innych przepisów odnoszących się do tej sytuacji, jak np. wspomniany już wyżej art. 21 ust. 1 pkt 121 ustawy o podatku dochodowym od osób fizycznych.

W art. 46 ust. 1 pkt 2 zapis „przyznać bezrobotnemu lub wspólnie osobom bezrobotnym jednorazowe środki” jest niemożliwy do zastosowania. Należy zwrócić uwagę, że każdemu bezrobotnemu, który otrzyma środki na działalność gospodarczą lub na zasadach

określonych dla spółdzielni socjalnych, organ przyznający pomoc jest zobowiązany do wystawienia zaświadczenia de minimis o wysokości udzielonej pomocy. Wobec tego zapis ten musi odnosić się do bezrobotnego, a nie do grupy osób bezrobotnych, gdyż to art. 46 ust. 1 pkt 2 będzie stanowił podstawę do wydania zaświadczenia de minimis.

Ze względu na powyższe w art. 46 ust. 1a należałoby również dokonać stosownych zmian.

Nie do zaakceptowania jest zapis art. 46 ust. 5a, wskazujący na fakultatywny charakter żądania przez starostę zabezpieczenia zwrotu otrzymanych środków. Są to środki publiczne i Rząd nie wyraża zgody na przyjęcie takiego rozwiązania.

Obecne rozwiązanie w ustawie o promocji zatrudnienia i instytucjach rynku pracy, które sprowadza się do upoważnienia ustawodawcy do określenia form zabezpieczenia zwrotu refundacji i jednorazowych środków na podjęcie działalności gospodarczej jest rozwiązaniem wystarczającym i nie wymaga wprowadzania w tym zakresie dodatkowych zmian, o których mowa w art. 46 ust. 5b. Ustawa powinna jedynie zawierać upoważnienie do określenia form zabezpieczenia, natomiast organ przyznający pomoc powinien określić szczegółowe warunki zabezpieczenia, z uwagi na zróżnicowaną sytuację występującą na rynku pracy w poszczególnych regionach (województwach). Określając centralnie szczegółowe warunki zabezpieczeń np. liczbę poręczycieli, wymagany poziom zarobków itp., nie ma możliwości uwzględnienia zróżnicowanej sytuacji ekonomicznej ludności na danym lokalnym rynku.

Przyjęcie rozwiązania zaproponowanego w art. 46 ust. 6 pkt 3 rodziłoby nierówne szanse, a często także niemożliwość przyznania bezrobotnym wnioskowanych przez nich środków na podjęcie działalności gospodarczej. Dlatego propozycja zapisu art. 46 ust. 5b i ust. 6 pkt 3 nie jest do zaakceptowania przez Rząd.

### ***Reasumpcja:***

***Rada Ministrów popiera generalnie kierunek zmian rozwiązań prawno-ekonomicznych ujętych w ustawie o spółdzielniach socjalnych a także przepisów innych ustaw, które związane są z rozwojem działalności spółdzielni socjalnych oraz zatrudnienia socjalnego, z zastrzeżeniem uwag zgłoszonych powyżej.***

***Jednakże, kierunek tych zmian musi być zgodny z postanowieniami wspólnotowego prawa oraz zakresem udzielanej przez państwo pomocy finansowej. Ponadto, konieczne jest ponowne przeanalizowanie propozycji w kontekście obowiązujących rozwiązań w ustawie o rachunkowości. Dlatego też, Rada Ministrów rekomenduje projekt nowelizacji ustawy o***



*spółdzielniach socjalnych do dalszych prac analitycznych, zapewniających spełnienie wcześniej wskazanych podstawowych warunków.*